

Al Sindaco del Comune di Modena

All'Ingegnere Maria Sergio, responsabile del procedimento

**Italia Nostra**, associazione nazionale per la tutela del patrimonio storico artistico e naturale della Nazione, riconosciuta persona giuridica con decreto del Presidente della Repubblica n. 1111 del 1958, portatrice di interessi diffusi, sezione di Modena, con sede in questa città, Corso Vittorio Emanuele II, 55, presso l'Accademia Nazionale di Scienze Lettere e Arti, nella persona del presidente Giovanni Losavio,

**intervenuta, a norma dell'art. 9 della legge n. 241 del 1990, nel procedimento amministrativo avviato dal Sindaco del Comune di Modena il 1° del mese in corso con la convocazione della Conferenza Preliminare di Servizi che "avrà ad oggetto l'esame e la verifica della possibilità di raggiungere un consenso unanime degli interessi in ordine alla stipula di Proposta di Accordo di Programma funzionale alla approvazione del Programma di Riquilificazione Urbana del Complesso dell'ex Ospedale Sant'Agostino in Variante al Piano Operativo Comunale (POC) nonché delle da esso presupposte varianti al Piano Strutturale Comunale (PSC) e al Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), con attribuzione agli elaborati della valenza di titolo abilitativo alla attuazione dell'intervento",**

**presenta, a norma dell'art. 10 della stessa legge, la seguente**

### **Memoria**

**1.** Nella consapevolezza che il progettato intervento nelle strutture edilizie del complesso ex ospedaliero Sant'Agostino (benché radicalmente mutato, con il nuovo accordo *addendum*, nelle assegnate funzioni) non sta nelle regole del vigente piano strutturale, il Comune si propone dunque, attraverso questo accordo di programma, di modificare le regole conformandole al progetto. La via verso questo risultato è stata vista nel comma 4 dell'art. A-7 *Centri storici* dell'Allegato *Contenuti della pianificazione* alla legge regionale 20/2000 che dà facoltà al PSC di prevedere, per motivi di interesse pubblico e in ambiti puntualmente determinati, la possibilità di attuare specifici interventi in deroga ai principi stabiliti nel comma 3" dello stesso articolo, che alle lettere a), b), c) pone "nei centri storici" divieti a trasformazioni incompatibili con i principi della loro tutela. Si tratta dei generali vincoli, sostanzialmente corrispondenti a quelli posti dal D.M. 1444 del 1968 alle trasformazioni ammesse nelle zone A, operanti su ogni elemento costitutivo del tessuto edilizio dei centri storici, meritevole di tutela, in sé, per essere partecipe dell'antico insediamento urbano. Con questo sistema di generale tutela ben possono

concorrere, per individuati elementi compositivi del centro storico, speciali ragioni di più penetrante protezione, come per gli immobili/edifici riconosciuti di interesse culturale nel sistema della tutela statale, secondo la disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio. E l'art. A-9 dello stesso *Allegato* assegna al PSC il compito di individuare "gli edifici di interesse storico-architettonico tra cui quelli compresi negli elenchi del titolo I del d.lgs n.490 del 1999", fatti cioè oggetto della speciale tutela statale, ora nei modi del vigente *codice* (2004), e di definire "gli interventi ammissibili negli stessi, nell'ambito della manutenzione ordinaria e straordinaria, del restauro scientifico e del restauro e risanamento conservativo". Si tratta della doverosa fedele traduzione in termini di disciplina urbanistica delle prescrizioni conservative dettate dall'art.29 del *codice* e modulate nei soli interventi ammissibili sui riconosciuti beni culturali, come *prevenzione, manutenzione e restauro*. L'art.A-9 definisce dunque una disciplina speciale per gli edifici così individuati per l'interesse storico architettonico, che opera in ogni zona del territorio comunale, sicché su questa disciplina non possono valere le deroghe del comma 4 del precedente art. A-7, ammesse, concorrendo l'interesse pubblico, per gli interventi sugli edifici compresi nel centro storico e fatti oggetto della disciplina conservativa esclusivamente in ragione dell'essere essi ricompresi nel centro storico. L'intero complesso del Sant'Agostino è stato riconosciuto di interesse culturale e ad esso obbligatoriamente si applica la speciale disciplina dell'art. A-9 dell'*Allegato* alla legge regionale 20/2000, testualmente corrispondente, già abbiamo rilevato, alle prescrizioni conservative dell'art.29 del "codice", né la legge regionale urbanistica avrebbe avuto la potestà di derogare alle prescrizioni di tutela della legge statale in una materia, la tutela del patrimonio storico e artistico, riservata alla potestà legislativa dello Stato.

In conclusione, neppure attraverso questo accordo di programma può essere introdotta nel PSC la variante che ricompreda il complesso del Sant'Agostino (oggetto della tutela statale) nell'elenco di quegli specifici ambiti del centro storico nei quali, in ragione dell'interesse pubblico, è data la facoltà di deroga alla generale disciplina conservativa operante nella zona A, deroga non estensibile agli edifici considerati nell'art. A-9 dell'*Allegato* alla legge regionale 20/2000, fatti oggetto di una speciale rafforzata tutela (prevalente su ogni altro interesse pubblico).

**2.** Nel presentare la proposta di intervento, gli (anomali) accordi di procedimento sorprendentemente ignorano il disposto dell'art. A-9 dell'*Allegato*, per orientare esclusivamente l'interesse alle limitazioni che altrimenti discenderebbero dalle vincolanti prescrizioni conservative del DM 1444 del 1968 (dato in attuazione della legge *ponte* dell'anno prima) per gli interventi ricadenti nella zona A – centro storico, che una recente legge statale, cui la regione Emilia Romagna si è adeguata, ha reso derogabili. La legge regionale 17/2014 ha infatti introdotto nell'art. 7<sup>ter</sup> della legge 20/2000 i commi 3<sup>bis</sup> e 3<sup>ter</sup> che consentono ampie deroghe alle prescrizioni degli artt. 7, 8, e 9 del DM 1444/1968 per "gli edifici esistenti che siano oggetto di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di recupero funzionale,

di accorpamento , ovvero di ogni altra trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale”, con la possibilità dunque di demolizione/ricostruzione anche con ampliamento fuori sagoma, di aumento di volumi, etc. (come in effetti è previsto per più corpi di fabbrica all’interno del complesso del Sant’Agostino e con la copertura del “grande cortile” della tenaglia settecentesca). Gli uffici tecnici che hanno predisposto il testo degli “accordi di procedimento”, segnalando alle parti che lo avrebbero sottoscritto l’ampia liberatoria di questi commi *3bis* e *3ter*, hanno (ulteriore sorpresa) taciuto la esplicita riserva necessariamente espressa nello stesso comma *3bis* e cioè che rimane fermo (“fermo rimanendo”) il rispetto (nel senso che le deroghe non sono ammissibili per quei beni) “della disciplina di tutela degli edifici di valore storico architettonico, culturale e testimoniale di cui all’art. A-9 dell’allegato alla presente legge”. Ancora l’art. A-9, un caposaldo della tutela regionale del patrimonio immobiliare di interesse culturale. Il non lineare dettato del comma *3bis* sui molteplici casi di possibile applicazione delle deroghe ha forse indotto gli stessi uffici tecnici a veicolare il progetto attraverso un programma di riqualificazione urbana, francamente pleonastico, ma neppure le deroghe previste nei commi *3bis* e *3ter* dell’art.7ter della legge regionale 20/2000 possono valere ad abilitare il progettato intervento che si scontra con le disposizioni normative delle leggi nazionali e regionali. Sicché l’accordo di programma che lo approvasse attraverso la inammissibile variante al PSC sarebbe non solo irrimediabilmente lesivo così dei principi di tutela del patrimonio culturale come dei concreti valori tutelati (a difesa dei quali Italia Nostra da sempre è impegnata), ma si esporrebbe pure a insuperabili rilievi di legittimità.

**3.** Questo procedimento per accordo di programma è stato avviato dal Sindaco, con la convocazione della conferenza di servizi, in asserito adempimento degli impegni assunti dal Comune di Modena, dal Ministero beni attività culturali e turismo e dalla Fondazione Casa di Risparmio, con la “scrittura privata” definita “Atto di accordo ai sensi dell’art.11 della legge 7 agosto 1990, n.241”, sottoscritta il 5 febbraio 2016, cui è seguito il relativo *addendum* dell’8 maggio ultimo scorso. Basterà leggere l’art.11 della legge 241/1990 (“Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento”) per comprendere che gli anomali accordi del febbraio 2016 e del maggio 2017 non corrispondono affatto al modello normativo concepito in funzione di sostituire il provvedimento conclusivo del procedimento o di determinarne il contenuto discrezionale e dunque l’accordo dell’art.11 postula innanzitutto che ne siano parti gli organi della pubblica amministrazione competenti in ordine al provvedimento finale. Mentre nel caso di specie nessuna competenza di merito (quanto all’esercizio dei poteri di tutela sul bene culturale) può essere riconosciuta alla Segretaria Generale del MIBACT che sigla l’atto per il ministero, ma certamente non può impegnare la competenza istituzionale alle necessarie autorizzazioni all’intervento secondo il progetto definitivo allegato all’atto “addendum”, competenza che il *codice* (artt. 21 e 22) e il regolamento di organizzazione del ministero riservano agli organi

periferici del ministero (commissione regionale per il patrimonio culturale – art.39, comma 8, lettera d), DPCM 171/2014 - e soprintendente). Ebbene, lo stesso progetto definitivo degli interventi sulle strutture edilizie del complesso del Sant'Agostino, che si dice assunto dall'atto "addendum" e ad esso allegato, è riproposto per l'approvazione attraverso l'accordo di programma sul modello dell'art. 34, comma 1, del d.lgs.267/2000, convergendo al riguardo le competenze così della amministrazione comunale in ordine alla variante del PSC, al programma di riqualificazione urbana e al permesso di costruire, come degli organi della amministrazione statale della tutela quanto alle autorizzazioni dell'art. 21 del *codice*. Rileviamo subito che il progetto edilizio – architettonico prevede vaste demolizioni con ricostruzione, anche relative ad autonomi corpi di fabbrica del complesso, come quello eretto in tempo recente per le esigenze del pronto soccorso nel cortile sul retro dell'ex Ospedale militare, l'edificio che si sviluppa all'interno dell'insediamento che fu sede dell'Istituto Pediatrico e da ultimo del Reparto di terapia intensiva, oltre a minori porzioni, sia dell'edificio che si affaccia su Via Berengario e fu sede dell'Istituto Clinico Dermosifilopatico, sia di quello sulla linea di Via Ramazzini che fu sede della Clinica Ostetrico-ginecologica. Il nucleo originario settecentesco dell'insediamento ospedaliero è destinato a ricevere una parte delle raccolte della Biblioteca Estense che l'atto *addendum* registra come "biblioteca moderna" (difficilmente per altro riconoscibile entro lo storico istituto), essendo così programmato lo "smembramento" delle unitarie raccolte estensi. Demolizioni e smembramento delle raccolte della Biblioteca Estense sono soggetti alla autorizzazione della commissione regionale del patrimonio culturale, costituita presso il Segretario regionale che la presiede, mentre la valutazione della conformità ai principi di tutela delle altre trasformazioni progettate nel complesso è rimessa al Soprintendente Archeologia, Belle Arti e Paesaggio. Il Sindaco rammenta nella convocazione che ogni Amministrazione è rappresentata da un unico soggetto abilitato ad esprimere la definitiva posizione della stessa Amministrazione e dunque si porrà nel momento deliberativo della conferenza la designazione del rappresentante della Amministrazione della tutela nei modi previsti dalla recente riforma della disciplina della conferenza di servizi.

**4.** L'accordo di programma qui in discussione registra in sé una contraddizione che a noi pare insuperabile. Il suo fine primario è l'approvazione del progetto allegato all'*addendum*, condizionata dalla variante del PSC che esoneri l'intero complesso dalla disciplina propria degli edifici di interesse storico e artistico, nell'esplicito riconoscimento che il proposto progetto di trasformazione non corrisponde ai principi del restauro e del risanamento conservativo, prevedendo una libera ristrutturazione, con innesti modernizzanti, dello storico insediamento ospedaliero. Sono invocate le deroghe ai principi conservativi dell'art. A-7, comma 3, dell'*Allegato* alla legge regionale, consentite dal comma 4 dello stesso articolo, "per quanto attiene la modifica dei manufatti costituenti testimonianza storica e culturale, l'aumento delle volumetrie preesistenti, l'edificazione delle aree e spazi liberi di

pertinenza dei complessi insediativi storici” (punto C.3.a dell’*Addendum*, pag. 13). Sulla medesima materia è chiamata a concorrere al conclusivo provvedimento abilitativo l’amministrazione della tutela statale per le necessarie autorizzazioni a norma dell’art. 21 del Codice che verifichino la conformità delle proposte trasformazioni ai principi conservativi del consecutivo art. 29. Sicché a rigore le due attese determinazioni della amministrazione comunale e della amministrazione statale si pongono in rapporto di logica esclusione, non essendo funzionalmente idonee a convergere e a armonizzarsi in un unitario provvedimento. Di ciò le parti dovrebbero prendere coscienza e registrare pregiudizialmente la impraticabilità dell’accordo, superflua perfino essendo l’analisi in concreto del progetto (che programmaticamente rifiuta la disciplina del restauro) in rapporto ai principi della tutela, il cui esercizio è vincolato ai criteri conservativi, torniamo a dirlo, come modulati dall’art. 29 del *codice*. Sui riconosciuti beni culturali si interviene per *prevenzione, manutenzione e restauro*; le uniche trasformazioni ammissibili sono quelle dirette a restituire la identità storica del bene (via dunque le recenti e deturpanti superfetazioni) e a garantirne la efficienza funzionale così con interventi di consolidamento strutturale come attraverso nuove destinazioni compatibili, condizione della persistenza del bene nel tempo oltre l’esaurimento della funzione storica. Sono considerazioni generali perfino ovvie, ma trovano nella specie un sicuro orientamento in concreto nel motivato provvedimento che nel 2014 ha attuato la ricognizione dei precedenti vincoli sullo storico insediamento ospedaliero attraverso una indagine analitica dei singoli elementi costitutivi dell’eterogeneo complesso e delle relative trasformazioni nel tempo, rilevando le caratteristiche tipologiche e stilistiche di ciascuno, insomma un implicito, per chi lo sappia leggere, progetto di gestione della tutela. Seguiamo la relazione, che è parte integrante del decreto 6 ottobre 2014 del direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici, lungo il percorso intorno al complesso del Sant’Agostino, per constatare innanzitutto che il corpo del Pronto Soccorso nel cortile dell’ampliamento organico dell’ala dell’“Ospedale Militare” è stato “*costruito per ragioni meramente funzionali nella seconda metà del Novecento, totalmente incongruo e privo di interesse sotto il profilo architettonico*”. Volume *incongruo* nella spazialità di quel cortile, sicché se ne impone la demolizione senza ricostruzione e non già per riprodurlo pressoché nelle medesime misure, come propone il progetto, e così perpetuare l’ingombro incongruo.

Dà atto la *relazione* delle trasformazioni che hanno in più di due secoli interessato direttamente e indirettamente il *gran cortile*, ma non ne hanno cancellato il ruolo di fulcro del nucleo settecentesco, come quello spazio aperto definito dai due bracci della struttura a tenaglia, la forma compositiva segnalata come del tutto originale, un *unicum*, dai saggi di storia dell’architettura ospedaliera italiana: la caratteristica saliente del monumento che sarebbe cancellata con la copertura del *gran cortile* convertito a forza per ragioni connesse alla nuova funzione a un chiuso vano interno (risucchiato all’interno, è stato detto). Senza dire che è per altro venuta meno la

esigenza funzionale di quella in ogni caso inammissibile alterazione, essendo stato infine rinunciato il proposito di trasferire nel Sant'Agostino le due storiche biblioteche, Estense e Poletti; e se nel gran cortile coperto era allora collocato il motore della complessa gestione dei comuni servizi, solo per un mero riflesso di inerzia è stato mantenuto l'originario progetto. Copertura di utilità e funzione tanto meno comprensibili a fronte della evidente difficoltà di trovare appropriata destinazione alla sovrabbondante disponibilità degli spazi esistenti nel complesso.

La demolizione più ampia proposta dal progetto riguarda l'ex Istituto Pediatrico poi convertito a Reparto di terapia intensiva e il contiguo rivolto verso l'interno dell'edificio che affaccia su Via Berengario (fu l'Istituto Clinico Dermosifilopatico) del quale la *relazione* apprezza lo stile "sobrio e rigoroso" e "gli interni che si presentano con grande semplicità, ma luminosi e ben articolati", mentre "gli ambienti verso sud in continuità con l'Istituto Pediatrico si presentano radicalmente rinnovati con presenza di strutture metalliche e finiture recentissime" (*relazione*, pag. 11, quarto capoverso): un apprezzamento che certamente non legittima la demolizione di quella minore porzione dell'edificio, ma offre una indicazione sul modo del suo restauro diretto a ripristinare la continuità e la coerenza con il corpo che affaccia su via Berengario le cui caratteristiche descritte nella *relazione* impongono un intervento conservativo anche della distribuzione interna degli spazi. Il progetto destina a integrale demolizione, oltre al rivolto verso l'interno dell'edificio sulla linea di Via Berengario, il connesso (ma forte è lo scarto dei rispettivi assi) fabbricato che fu l'Istituto Pediatrico ed è stato oggetto di molteplici trasformazioni anche recenti. Alla duplice demolizione si vuol far corrispondere un unico edificio (un innesto modernista è stato detto) secondo un disegno in pianta che cancella gli originari perimetri dei due attuali diversi corpi di fabbrica (unificati in una sagoma innovativa) e dunque modifica la forma e le misure dei due contrapposti cortili, una radicale alterazione dello stesso impianto planivolumetrico dello storico insediamento. Come debba essere progettata la soluzione conservativa dell'edificio che la *relazione* del decreto del 2014 valuta di *modestissima qualità architettonica* (ma comunque soggetto a restauro e risanamento conservativo), è la stessa relazione a indicare con il puntuale riferimento al progetto del 1939 elaborato dall'ingegner Emanuele Zanetti, che riflette l'assetto prima delle più recenti alterazioni funzionali ai consecutivi e frequenti mutamenti d'uso. L'insuperabile principio del rispetto della consolidata composizione/articolazione dei corpi di fabbrica dell'unitario insediamento offre in generale sicuri orientamenti al progetto di recupero alle nuove funzioni e si oppone perciò anche alla demolizione della porzione, che si appoggia al braccio est della tenaglia, dell'edificio sulla linea di via Ramazzini (fu la clinica ostetrico-ginecologica), demolizione voluta nell'intento di aprire un nuovo varco di accesso al complesso su quel lato, una alterazione inammissibile che incide perfino sulla morfologia urbana che oggi registra la continuità della cortina dell'edificato a definire l'invaso del condotto stradale.

Di ogni altro edificio (quello al n. 28 di via Berengario; l'Istituto Pediatrico Pietro Silingardi, realizzato nel 2011 attraverso la ristrutturazione del preesistente corpo di fabbrica su progetto dell'ingegnere Vittorio Notari; la Clinica Ostetrico-ginecologica su via Ramazzini) la *relazione* registra l'essenziale caratterizzazione stilistico-tipologica che dunque l'intervento di recupero deve rispettare, ma che il progetto, quando rispetti l'assetto dei prospetti, stravolge negli interni con una integrale ristrutturazione che li priva del valore di documentazione della vicenda storica della assistenza ospedaliera a Modena. Torniamo a dire che questo accordo di programma è stato voluto dalla Amministrazione comunale nel proposito appunto di esonerare l'intero complesso del Sant'Agostino dalle regole della tutela del patrimonio storico e artistico, attraverso la variante alla disciplina urbanistica che doverosamente fa proprie quelle regole, e così realizzare le presunte condizioni di legittimità degli interventi edilizi progettati. Proposito illegittimo (e variante illegittima) che l'amministrazione statale della tutela, attraverso i suoi organi territoriali cui il sistema affida la esclusiva competenza al riguardo, non può certo assecondare se non tradendo il proprio compito istituzionale.

**5.** Il progetto, già lo abbiamo detto, abbandona la originaria intenzione di fare del Sant'Agostino il *polo librario* dando nuova sede alle due storiche biblioteche, statale e comunale, che da oltre un secolo stanno nel Palazzo dei Musei. Tutt'altra cosa sarà il Sant'Agostino, convertito a *polo della immagine* per attrazione della Galleria civica e del Museo della Figurina, ora nel Santa Margherita. La soluzione da sempre motivata da Italia Nostra. Ma per non abbandonare del tutto la posizione si è voluto negare alla sola Biblioteca Estense l'espansione nei contigui spazi liberati dall'Ospedale Estense (insediato a Baggiovara) e oggi finalmente destinati alle esigenze di sviluppo degli istituti di Palazzo dei Musei; e si è immaginato un parziale trasferimento della storica biblioteca limitatamente cioè a quelle serie librerie identificate come *biblioteca moderna* secondo la espressione dell'*addendum*. Operazione irragionevole, figlia di un puntiglio, ancora abbiamo osservato, che comporta lo smembramento delle unitarie raccolte della storica biblioteca nella quale è arduo riconoscere una autonoma sezione di biblioteca moderna, e non giustifica le assegnate vaste sale di lettura con alcune centinaia di posti-studio e (aspetto da non trascurare) i conseguenti maggiori costi di personale e gestione. Operazione in ogni caso rimessa alla valutazione di ammissibilità della commissione regionale del patrimonio culturale, la cui competenza non risulta sia stata attivata, non certamente con la mera convocazione alla conferenza della Segretaria regionale che quella commissione (variamente composta) presiede.

**6.** La richiesta di Italia Nostra di partecipare alla conferenza di servizi è stata respinta con argomenti puntigliosi e formalistici. Dicevamo che intervenire in un procedimento amministrativo (avendone indiscutibilmente la legittimazione), avviato con la convocazione alla conferenza di servizi in funzione della approvazione

dell'accordo di programma, implica necessariamente la facoltà di assistere alle sessioni della stessa conferenza. Una presenza di ascolto e informazione ed eventualmente di consulenza se richiesta dalle parti chiamate a deliberare e concludere l'accordo di programma: i rappresentanti del Comune che promuove l'accordo, della Provincia (in rapporto alla approvazione della variante al PSC) e della Amministrazione statale della tutela, essendo competenti in ordine alle richieste autorizzazioni ex artt. 21 e 22 del *codice* il soprintendente e la commissione regionale del patrimonio culturale (per le progettate demolizioni dei corpi di fabbrica del complesso ex ospedaliero e il trasferimento della *biblioteca moderna* per distacco dalla Biblioteca Estense). La convocazione è indirizzata a molteplici organi delle amministrazioni comunale, provinciale, regionale e statale e a enti strumentali della pubblica amministrazione, per la gran parte dei quali è difficile immaginare quale possa essere il contributo consultivo sull'oggetto della deliberazione (ben tre gli organi della Amministrazione della Difesa, prudentemente attivati). Diremo soltanto, per la suggestione che accompagna la convocazione della Segretaria Generale del MIBACT, parte dell'anomalo accordo procedimentale che ha licenziato il medesimo progetto introdotto poi in questa sede, che quell'organo apicale del ministero è privo di competenze di merito in ordine alle funzioni di tutela ed è privo di poteri di supremazia gerarchica sull'esercizio in concreto di quelle funzioni che spettano esclusivamente agli organi territoriali, soprintendente e commissione regionale. Che si determineranno in assoluta autonomia, del tutto indifferenti ai precedenti politici della vicenda infine formalizzata con l'attivazione delle sole competenze/responsabilità istituzionali.

Rinnoviamo in conclusione la istanza di essere ammessi ad assistere, insieme agli Amici del Sant'Agostino, alle sessioni della conferenza di servizi, una presenza rappresentativa del contributo di partecipazione critica allo sviluppo della vicenda cui non è stata insensibile, e per determinazioni essenziali, la elaborazione del nuovo progetto culturale. Negare questa presenza assumerebbe il senso di rifiuto ad aprire i lavori della conferenza alla condizione di pubblicità, garanzia, per una pubblica amministrazione che non sfugge al confronto democratico, della soluzione che meglio corrisponde all'interesse della città.

Modena, 28 giugno 2017.

Italia Nostra, sezione di Modena.

Il presidente Giovanni Losavio.